N° 206

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1961.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), *sur le projet de loi de programme, relative au développement de l'***action sociale** *dans les départements des* **Oasis** *et de la* **Saoura,** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean-Marie LOUVEL,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement a déposé devant le Parlement un projet de loi de programme relative au développement de « l'action sociale dans les départements des Oasis et de la Saoura ».

Ce projet, qui vient d'être voté par l'Assemblée Nationale, répond au vœu exprimé par le Sénat lors de la discussion de la loi

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Alex Roubert, *président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires ;* Marcel Pellenc, *rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **1108, 1156** et **in-8° 248.**

Sénat : 188 (1960-1961).

de finances pour 1961 et au cours de laquelle votre Rapporteur avait souligné la nécessité urgente qu'il y avait à associer les populations autochtones à la mise en valeur du Sahara, aujourd'hui heureusement entreprise.

Lorsqu'on parle du Sahara, il faut toujours avoir présent à l'esprit le fait que ce n'est qu'à une date très récente que les pouvoirs publics et l'opinion ont pris conscience en France de l'intérêt économique que pouvait présenter le Sahara. Jusqu'en 1950, le Sahara n'était guère considéré que comme un obstacle toujours sérieux, et dans certaines parties infranchissable, pour les communications entre l'Afrique du Nord et l'Afrique noire. On ne lui attribuait, du point de vue économique, qu'un rôle négatif, celui d'un frein puissant aux relations transafricaines.

Les efforts de pénétration accomplis pour vaincre cet obstacle, les découvertes géologiques qu'ils provoquèrent firent penser, à ceux qui s'y consacrèrent, que le Sahara était susceptible de receler de très importantes richesses naturelles et que ces richesses étaient exploitables.

Mais ce n'est qu'à partir de 1950 que le Sahara fut l'objet d'une prospection systématique, prospection qui fut parfois et trop souvent regardée d'un œil méfiant par les financiers, et il a fallu le courage d'hommes clairvoyants, audacieux et tenaces pour poursuivre sans défaillance une tâche ingrate.

Comment pouvait-il en être autrement lorsqu'on pouvait lire, dans une revue américaine de 1951, sous la plume d'un éminent géologue américain, spécialiste des recherches du pétrole : « En Afrique, les indications de pétrole sont presque entièrement inconnues ; dans l'une quelconque des zones intérieures, du Sahara notamment, aucune d'entre elles n'apparaît comme vraiment intéressante pour les recherches futures. »

Ces recherches furent pourtant entreprises mais exclusivement par des Français ; elles devaient être couronnées de succès en 1954. Ces hommes, votre Rapporteur a eu à les connaître personnellement et à apprécier leur œuvre ; aussi il se plaît, chaque fois qu'il en a l'occasion, à leur rendre hommage.

*
* *

Géographiquement, les départements sahariens apparaissent comme un territoire désertique, parsemé de rares oasis, grand environ comme quatre fois la France, ayant une population de 5 à 600.000 habitants, dont le cinquième seulement est sédentaire et vit dans les oasis principalement en lisière du Sud-Algérien ; le reste est constitué par des nomades.

Pendant longtemps cette population fut très mal connue et de ce fait abandonnée à un sort misérable et précaire. C'était l'époque où faire un voyage au Sahara par voie terrestre constituait un exploit dangereux aux risques multiples ; il y a encore quelques années, un tel voyage était une prouesse quelque peu sportive ; c'est devenu maintenant un déplacement normal. Les contacts avec les populations sont alors devenus faciles, de sorte que se pencher sur l'amélioration de leur niveau de vie est un devoir impérieux, d'autant plus que la découverte des richesses minérales du Sahara a constitué une véritable révolution et que la situation de ces territoires s'en est vu complètement transformée.

Le développement économique du Sahara doit donc profiter aux populations locales ; c'est une œuvre de justice à laquelle la France, répondant à sa tradition généreuse, entend travailler. Pour cela, l'action à entreprendre doit essentiellement être engagée dans trois voies fondamentales : l'éducation, la formation professionnelle, la santé publique.

Ce sont ces préoccupations auxquelles répond le présent projet de loi.

ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi de programme relatif au développement de l'action sociale dans les départements des Oasis et de la Saoura couvre une période de cinq ans englobant les années de 1961 à 1965.

Les actions prévues intéressent quatre domaines :

— l'enseignement primaire et secondaire ;
— la formation professionnelle des adultes ;
— l'infrastructure sanitaire ;
— l'action sociale complémentaire.

I. — L'éducation nationale.

A l'heure actuelle, dans les départements sahariens, 28.000 enfants fréquentent les écoles sur une population scolarisable d'environ 130.000 enfants, ce qui représente un pourcentage de l'ordre de 21 %.

L'objectif de la loi de programme est de porter, dans un délai de cinq ans, la scolarisation à un pourcentage de 46 % des enfants, compte tenu de l'accroissement de la population durant cette période. La scolarisation à 100 % est espérée pour dans une dizaine d'années.

En vue d'atteindre ces objectifs, la loi de programme prévoit les mesures suivantes :

1° Enseignement primaire

Doivent être construits en cinq ans 840 locaux à usage de classes et 560 logements de maîtres. Par ailleurs, est prévue la création de 780 postes nouveaux d'instituteurs.

Signalons que la différence entre le nombre de classes à construire et le nombre de postes d'instituteurs prévus provient d'un retard existant à l'heure actuelle en matière de constructions scolaires, retard qu'il convient évidemment de combler par priorité.

D'autre part, est prévue la création de quatre cours complémentaires d'enseignement général, technique ou professionnel, qui seront construits à Touggourt, Ghardaïa, Adrar et El Goléa.

2° Enseignement secondaire

La loi de programme envisage dans ce domaine la mise en service des cinq collèges suivants :

— un collège mixte à Colomb-Béchar ;
— un collège de garçons à Laghouat ;
— un collège de garçons à Touggourt ;
— un collège de filles à Ouargla ;
— un collège de garçons à El Oued.

Chacun de ces établissements est prévu pour recevoir au minimum 500 élèves auxquels seront dispensés à la fois l'enseignement général et l'enseignement technique et professionnel du second degré.

Les postes nécessaires au fonctionnement de ces différents collèges seront créés au fur et à mesure de l'achèvement des constructions.

Montant des dépenses

Les dépenses prévues par la loi de programme pour les constructions scolaires s'élèvent au total à 78.800.000 NF, dont 53.700.000 NF au titre de l'enseignement primaire et 25.100.000 NF pour les établissements du second degré.

II. — **La formation professionnelle des adultes.**

Malgré le développement économique qu'a connu le Sahara au cours des dernières années et bien que la densité de la population y soit très faible, il existe sur ce territoire une main-d'œuvre non employée. Cette situation tient au fait que les Sahariens ne possèdent le plus souvent aucune qualification professionnelle et qu'il a fallu souvent que les entreprises qui se sont implantées au désert depuis dix ans fassent appel, dans une proportion importante, à une main-d'œuvre extérieure. A l'heure actuelle, le nombre des salariés travaillant au Sahara s'élève à environ 65.000, mais, sur ce nombre, 14.000 travailleurs, pour la plupart spécialisés, soit plus du cinquième, n'en sont pas originaires. Dans le même temps, il existe dans les départements sahariens de 5.000 à 10.000 chômeurs.

Il apparaît donc indispensable de développer la formation professionnelle des adultes actuellement assurée exclusivement par l'Association franco-algérienne d'action sociale et éducative, gérée par les Pères Blancs, et qui forme une centaine de jeunes gens par an.

A cet effet, la loi de programme envisage une double action dans le domaine de la formation professionnelle artisanale et industrielle et en matière de formation agricole.

1° Formation artisanale et formation industrielle

Il est prévu la création de neuf centres de formation situés respectivement à Laghouat (deux centres : l'un masculin, l'autre féminin), El Oued, Touggourt, Colomb-Béchar, Ouargla, Noumerat, El Goléa, Adrar. Au total, ces centres grouperont quarante-deux sections de formation professionnelle, dont douze sections féminines et dix-huit sections de préformation. Chaque section pourra recevoir, pour un stage de huit mois, quinze adultes. Par ailleurs, certains des centres disposeront d'internats.

L'implantation des centres et la nature des disciplines enseignées doivent être déterminées compte tenu des disponibilités d'emploi existant dans chaque région. En pratique, il est envisagé de procéder principalement à la formation de mécaniciens, d'électriciens et d'ouvriers spécialisés du bâtiment qui sont les catégories professionnelles pour lesquelles les besoins sont les plus grands.

2° Formation agricole

Il est prévu dans ce domaine la création :

— de deux écoles (une par département) fonctionnant sous le régime de l'internat et pouvant recevoir chacune une trentaine d'élèves par an ;

— de dix sections de formation professionnelle qui seront situées respectivement à Laghouat, Zelfana, Ouargla, Djamaa, El Oued, Djanet, Beni-Abbès, Timimoun, Adrar et Igli, et qui seront rattachées aux deux écoles départementales.

Montant des dépenses.

Le montant total des investissements prévus par la loi de programme pour la formation professionnelle s'élève à 18.250.000 NF.

Les emplois correspondant aux fonctions des différents centres sont de 144 ; ils seront créés au fur et à mesure de l'achèvement des constructions.

III. — **La santé publique.**

A l'heure actuelle les possibilités d'hospitalisation sont au Sahara de 1 lit pour 650 habitants, alors que dans la métropole elles sont — compte non tenu des cliniques privées et des hospices — de 1 lit pour 300 habitants.

L'objectif recherché est de mettre à la disposition des populations sahariennes des possibilités médicales identiques à celles dont bénéficient les habitants de la métropole. Sans doute cet objectif est ambitieux et il n'est pas certain qu'il pourra être complètement atteint, en raison notamment du mode de vie des populations intéressées. Quoi qu'il en soit, un gros effort peut et doit être fait dans l'immédiat pour pallier les insuffisances de la situation actuelle.

La loi de programme prévoit, réparti sur une période de cinq ans, le doublement à la fois de la capacité hospitalière existant à l'heure actuelle et du nombre des postes de secours.

Les projets retenus sont :

— l'agrandissement de l'hôpital de Laghouat et la construction de trois hôpitaux comportant, en plus du service général et des spécialités courantes, un bloc chirurgie et un service maternité. La capacité de chacun de ces hôpitaux, situés à Touggourt, Colomb-Béchar et Ouargla, serait d'un minimum de 200 lits ;

— la construction, dans chaque localité importante, d'une infirmerie-dispensaire adaptée à ses besoins. En 1966, chacun de ces établissements devra disposer d'un service de maternité,

d'un service de médecine générale, d'une salle de radioscopie et d'un laboratoire de microscopie et doit pouvoir offrir une capacité d'hospitalisation variant de 20 à 50 lits ;

— création d'une centaine de postes de secours dirigé par un infirmier.

Montant des dépenses.

Pour la période couverte par la loi de programme, les dépenses entraînées par ces constructions s'élèveront à 34.500.000 NF.

IV. — **Les centres d'action sociale.**

Les centres d'action sociale, dont la création a été prévue par l'arrêté du 9 juin 1959, sont des organismes polyvalents destinés à permettre un contact permanent entre l'administration et les populations locales en vue de la promotion économique et sociale de ces populations. C'est là un objectif très vaste et qui conduit les centres à mener des actions dans les domaines les plus variés :

Hygiène et formation médico-sociale des populations ;

Education de base, alphabétisation ;

Préformation, sélection et formation professionnelle ;

Etude des débouchés pour la main-d'œuvre ;

Jeunesse et sports (centres de formations, foyers de jeunes, colonies de vacances, foyers sportifs) ;

Mouvements de solidarité féminine (ouvroirs) ;

Habitat, paysannat, foyers ruraux ;

Développement de l'artisanat ;

Aide aux anciens militaires des forces régulières et supplétives ;

Questions intéressant les vieux travailleurs et les personnes âgées.

Ces centres, appelés à jouer un rôle important dans le développement économique et social des populations ayant un niveau de vie très bas, ne se substituent en aucun cas aux services traditionnels assurés par l'administration. Leur activité est complémentaire. Ils doivent être mis en place par arrondissement.

Les projets prévus dans le cadre de la loi de programme pour le développement des centres d'action sociale sont :

— l'achèvement des 7 centres existant à l'heure actuelle dans le département de la Saoura ;

— la construction et l'équipement de 7 centres nouveaux dans le département des Oasis ;

— la construction et l'équipement de 120 foyers féminins et masculins ;

— la construction et l'équipement de 40 foyers sportifs ou centres de jeunes ;

— la création à Laghouat d'une école de cadres fonctionnant sous le régime de l'internat et destinée à former les moniteurs et les assistantes nécessaires au fonctionnement des centres et foyers.

Montant des dépenses.

Les dépenses prévues au titre de l'action sociale par la loi de programme s'élèveront à 5.940.000 NF, dont 300.000 NF pour l'école de formation de moniteurs et assistantes sociales.

V. — **Récapitulation des dépenses.**

Au total les différents projets inscrits dans la loi de programme pour la période de cinq ans couverte par ce texte se traduisent par une dépense de 137.490.000 NF, se décomposant comme suit :

— éducation	78.800.000 NF.
— formation professionnelle des adultes...	18.250.000 —
— santé publique.....	34.500.000 —
— centres d'action sociale.....	5.940.000 —

A ces crédits s'ajoutent ceux prévus chaque année par le budget au titre des départements sahariens, crédits qui sont à l'heure actuelle d'environ 400 millions de nouveaux francs par année.

Au regard de ces dépenses, il convient de rappeler les recettes que le budget général tire du Sahara. Ces recettes sont en pratique constituées exclusivement par les redevances pétrolières. Elles se chiffrent à l'heure actuelle entre 100 et 120 millions de nouveaux francs. Si la production d'hydrocarbures se développe suivant les prévisions, les recettes procurées par les redevances pétrolières atteindront en 1965 environ 350 millions de nouveaux francs et plafonneront probablement à ce chiffre.

Par conséquent, sur le plan budgétaire, les départements sahariens constituent à l'heure actuelle et continueront à constituer, il ne faut pas se le dissimuler, une charge importante pour la Métropole. Cette charge ira en diminuant certes, mais sans qu'on puisse envisager avant longtemps qu'elle disparaisse.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances a tenu tout d'abord à exprimer sa satisfaction de voir le Gouvernement se pencher sur le problème social des populations sahariennes.

La situation actuelle de ces populations pose, en effet, un problème qu'il est maintenant possible de résoudre et par conséquent qu'il faut s'attacher à résoudre.

La mise en valeur du Sahara, sur le plan économique, ne doit pas, ne doit plus ignorer les populations, avec leurs problèmes spécifiques.

Or, ce qui frappe les visiteurs du Sahara — et plusieurs membres de votre Commission au cours d'un récent voyage ont pu le constater — c'est que les actions menées dans cet immense territoire se situent sur deux plans distincts n'ayant pas ou ayant peu de caractères communs entre elles : d'une part, celles qui relèvent du domaine de la recherche et de l'exploitation pétrolière ou du domaine de la haute technique, d'autre part, celles qui relèvent très simplement de la vie courante pour lesquelles des mesures souvent terre à terre, peu spectaculaires, mais efficaces, sont à prendre.

Les premières, il faut bien le dire, ne semblent guère intéresser les populations autochtones, qui les considèrent, sans doute à tort — mais c'est ainsi — comme devant être bénéfiques pour les Européens seulement : grands travaux routiers, habitat urbain, travaux d'une technique élevée et pas toujours utilisable, etc. Pour ces travaux, des crédits extrêmement importants sont accordés. Des réalisations spectaculaires sont effectuées qui provoquent à juste titre l'admiration des visiteurs, mais dont l'utilité n'est pas toujours évidente ou tout au moins immédiate.

Les secondes, pour lesquelles les crédits sont trop souvent parcimonieusement distribués, concernent des petits ou moyens travaux, pourtant indispensables, intéressant directement la population : adduction d'eau, construction d'égouts, électrification, etc.

On constate ainsi un contraste entre ces deux plans d'actions qui provoquent des commentaires souvent amers et des critiques malheureusement justifiées de la part des représentants de ces populations. De nombreux exemples pourraient être donnés, des témoignages recueillis par la délégation de la Commission des Finances pourraient être fournis à ce sujet.

Votre Commission pense qu'il conviendrait de remédier à cet état de chose en évitant que ces deux types d'actions signalés plus haut s'ignorent et en s'efforçant de les faire s'interpénétrer. A ce sujet, le problème de l'indépendance trop marquée de l'O. C. R. S. a de nouveau été évoqué. Sans revenir sur la décision gouvernementale prise à ce sujet et dont certains membres de la Commission pensent qu'elle n'a pas été heureuse, du moins conviendrait-il qu'à l'échelon d'exécution une liaison étroite existe, une coordination établie pour l'utilisation de ces crédits, liaison et coordination qui pourraient être réalisées en les confiant aux préfets de ces départements, qui devront bénéficier de pouvoirs plus étendus et ne rien ignorer des actions de quelque nature qu'elles soient entreprises au Sahara.

Par ailleurs, votre Commission croit devoir insister tout spécialement sur la nécessité d'effectuer au Sahara un effort tout particulier en matière de radiodiffusion. En effet, le développement des appareils à transistors permet aux habitants des régions les plus reculées de recevoir les émissions de radio. Or, il n'existe du côté français aucune émission à leur portée. Ils se retournent donc fatalement vers les émissions étrangères et subissent ainsi tous les effets de propagandes qui sont le plus souvent violemment francophobes.

*
* *

Au cours du large débat auquel l'examen du présent projet de loi de programme a donné lieu au sein de votre Commission des Finances, plusieurs de nos collègues ont présenté différentes observations.

M. Montaldo a attiré l'attention sur le fait que les populations sahariennes sont pour une large part nomades et viennent chaque année passer la saison d'été sur les hauts plateaux algériens. Il en résulte donc une interpénétration de fait entre l'Algérie et le Sahara. Par conséquent, les équipements réalisés au Sahara en

faveur des populations locales devraient avoir un prolongement dans les régions algériennes limitrophes où ces populations ont l'habitude de transhumer. Il serait donc souhaitable de prévoir la création sur les hauts plateaux algériens de centres sanitaires et sociaux.

Par ailleurs, il faudrait prévoir pour ces nomades l'aménagement de points d'eau sur leurs lignes de migration. Or rien ne semble prévu à cet effet dans la loi de programme.

Concernant l'équipement sanitaire des départements sahariens, M. Montaldo a insisté sur l'importance qu'il attache à la création en nombre suffisant d'infirmeries-dispensaires — dont certains devraient probablement être ambulants — en vue de dispenser aux populations intéressées des soins collectifs. Par ailleurs, il a évoqué la question de la pénurie de personnels sanitaires en Afrique du Nord. En Algérie, par exemple, il manque à l'heure actuelle d'une manière permanente 800 médecins, qui, jusqu'à présent, sont remplacés par des médecins militaires du contingent, mais il s'agit là d'un palliatif temporaire et, avec la fin d'opérations militaires en Algérie, la situation deviendrait très grave. Il y aurait donc intérêt à susciter des vocations médicales pour le Sahara.

D'autre part, s'il faut des médecins, il faut aussi, et même surtout, des auxiliaires médicaux. Or leur recrutement et leur formation est très difficile. Il serait donc nécessaire de créer au Sahara une école d'auxiliaires médicaux.

Dans le domaine de l'éducation, notre collègue pense que le développement de l'enseignement secondaire dans les départements sahariens est encore bien prématuré. Par contre, il serait nécessaire de prévoir d'une manière plus large que ce qui est inscrit à la loi de programme, la création de centres de formation professionnelle.

Enfin, il a insisté sur le fait qu'en matière de financement de la construction de logements destinés aux populations locales la durée des prêts consentis aux organismes constructeurs était trop courte et le taux d'intérêt trop élevé, ce qui conduisait à des annuités importantes, et partant à des loyers prohibitifs.

Cette question du montant anormalement élevé des loyers a fait l'objet de plusieurs autres interventions, notamment de la part de *M. Coudé du Foresto,* qui a indiqué que le prix de location demandé pour les logements dits « évolutifs » construits par

l'O. C. R. S. était de l'ordre de 250 NF par mois, ce qui est sans commune mesure avec les ressources très faibles de la population locale. Comme, par ailleurs, ces logements ne peuvent convenir aux Européens, ils risquent finalement de rester inutilisés.

Notre collègue a, par ailleurs, souligné la disproportion des crédits figurant à la loi de programme, moins de 140 millions de nouveaux francs pour une période de cinq ans, avec ceux qui sont ouverts *chaque année* au budget au titre du Sahara et qui s'élèvent à environ 400 millions de nouveaux francs.

Il aurait été donc souhaitable qu'ait été inscrite dans la loi de programme une part beaucoup plus importante des crédits nécessaires chaque année pour assurer le développement économique et social du Sahara.

M. le Président Roubert a souligné le caractère aberrant du formalisme administratif dans les départements sahariens, où l'on a purement et simplement transplanté la réglementation et les contrôles appliqués en Métropole sans tenir aucun compte de la situation très particulière de ces départements.

Votre Commission a estimé que ce formalisme, qui aboutissait finalement à faire dépendre d'Alger toutes les décisions concernant le Sahara, devrait être sérieusement revisé et qu'il faudrait notamment que les préfets des départements des Oasis et de la Saoura soient dotés de pouvoirs propres leur permettant de régler à l'échelon local et avec le maximum de rapidité et d'efficacité les problèmes très particuliers qui se posent dans ces départements.

Enfin *M. Bonnefous,* approuvé par d'autres membres de la Commission, s'est préoccupé de l'avenir du Sahara en fonction de la question algérienne et a exprimé le souhait d'avoir quelques éclaircissements sur la politique du Gouvernement à ce sujet.

En conclusion, votre Commission, à la majorité — *M. Marrane* ayant déclaré voter contre — a adopté sans modification le texte qui lui a été soumis. Elle m'a chargé de demander au Sénat de le voter et de demander en même temps au Gouvernement qu'il veuille bien tenir compte des observations ci-dessus signalées.

PROJET DE LOI DE PROGRAMME

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Est approuvé, au titre du Ministère d'Etat chargé du Sahara, des Départements et Territoires d'Outre-Mer, un programme quinquennal d'équipement tendant à assurer le développement de l'éducation, la formation professionnelle des adultes, l'amélioration de la santé et la promotion sociale des populations dans les départements des Oasis et de la Saoura, d'un montant global de 137.490.000 NF (années 1961, 1962, 1963, 1964, 1965).

Ce programme s'applique :

— à l'éducation, à concurrence de..... 78.800.000 NF.

— à la formation professionnelle des adultes, à concurrence de..... 18.250.000 —

— à la santé, à concurrence de..... 34.500.000 —

— aux centres d'action sociale, à concurrence de..... 5.940.000 —

Art. 2.

Les dotations correspondant à la réalisation de ce programme sont comprises dans les crédits qui seront mis annuellement à la disposition du Ministre d'Etat chargé du Sahara.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.